

Consultation relative à la mise en œuvre
de la

*Loi sur la transparence et l'éthique
en matière de lobbyisme (projet de loi n° 80)*

et sur le

Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec

Mémoire présenté à la
Commission des finances publiques

7 mai 2008

«La mission du Collège des médecins est de promouvoir une médecine de qualité pour protéger le public et contribuer à l'amélioration de la santé des Québécois».

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Le Collège des médecins du Québec vous remercie de lui permettre de vous présenter le résultat de ses réflexions relativement à la mise en œuvre de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, ainsi que sur le Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec.

Introduction

Le 3 mars dernier, le Commissaire au lobbyisme du Québec a rendu public son rapport sur la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. En octobre 2007, le ministre de la Justice avait lui aussi déposé son rapport sur cette loi devant l'Assemblée nationale.

Le mémoire du Collège des médecins du Québec commentera principalement le champ d'application de la loi et donnera des précisions qu'il nous apparaîtrait important d'apporter dans la définition opérationnelle du terme lobbyisme, notamment pour vérifier que la mission de protection du public confiée aux ordres professionnels par le Code des professions du Québec s'inscrit bel et bien dans l'objectif poursuivi par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Nous voulons attirer votre attention sur cette concordance d'objectifs avant que des ordres professionnels où l'activité associative est inexistante comme le nôtre, puisque ce mandat est confié aux fédérations médicales, s'assujettissent aux dispositions de la loi. Avant d'aborder ces commentaires et ces précisions, nous croyons opportun de rappeler quelques éléments historiques ayant entouré l'adoption du projet de loi n° 80 par l'Assemblée nationale au printemps 2002.

Contexte historique

Dès le dépôt, en avril 2002, du projet de loi n° 80 (*Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*), les ordres professionnels se sont enquis auprès du ministre de la Justice de leur assujettissement à ces dispositions. À plusieurs reprises, ils ont reçu l'assurance qu'ils n'y seraient pas assujettis.

En mai 2002, lors de l'Assemblée générale annuelle du Conseil interprofessionnel du Québec, le ministre de la Justice avait même déclaré, au cours du déjeuner :

« Quant aux ordres eux-mêmes, je tiens à souligner que leurs officiers et leur personnel ne sont pas considérés comme lobbyistes au sens du projet de loi, malgré le fait qu'une partie importante de leurs fonctions consiste à faire des représentations auprès des autorités gouvernementales concernant la législation, la réglementation ou les politiques applicables dans leur champ d'activités . »

En raison des représentations du Ministre et des réponses obtenues eu égard à leurs inquiétudes, les ordres professionnels n'ont pas fait de représentations lors des consultations publiques qui ont précédé l'adoption du projet de loi n° 80.

Au cours du mois de mai 2002, plusieurs consultations ont eu lieu relativement à l'assujettissement de certains organismes aux dispositions de la loi. On a même envisagé d'assujettir totalement les ordres professionnels à toutes ses exigences. Finalement, la loi a été adoptée « en catastrophe », avant le congé estival le 13 juin 2002, sans le bénéfice d'une évaluation sérieuse de tous ses impacts, notamment sur les ordres professionnels. Notons que le législateur, reconnaissant la mission particulière des ordres professionnels, avait explicitement intégré dans la loi des exclusions les concernant.

Situation actuelle

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, plusieurs ordres professionnels, dont le nôtre, compte tenu des propos du ministre de la Justice de l'époque et des dispositions d'exclusion prévues dans la loi, sont dans une situation difficile et ambiguë quant aux obligations qu'elle impose et qu'elle soustrait en même temps. Cette ambiguïté nous met dans une situation difficile, d'autant plus que la définition de lobbyisme, visant des intérêts particuliers, nous semble en contradiction avec le mandat de protection du public qui nous est confié et qui ne vise pas, selon nous, des intérêts particuliers. Si, au départ, le Commissaire au lobbyisme et ses collaborateurs se sont montrés compréhensifs à l'égard de la situation de flottement dans laquelle nous nous trouvions,

il n'en demeure pas moins que le Commissaire a de moins en moins de raisons de ne pas porter attention au fait que plusieurs ordres professionnels ne sont toujours pas inscrits au Registre des lobbyistes. D'ailleurs, depuis 2005, le Commissaire fait état dans ses rapports de ses inquiétudes quant à la situation actuelle en regard de la crédibilité de la loi et des institutions que sont le Commissaire et les ordres professionnels.

Actuellement, aux yeux de la loi, les lobbyistes d'organisation sont compris comme les personnes dont l'emploi ou la fonction consiste à mener des activités de lobbyisme pour les organisations poursuivant des finalités financières ou professionnelles. Ainsi les activités du principal dirigeant d'un ordre sont considérées comme du « lobbyisme d'organisation » si elles ont pour but d'influencer la prise de décision d'un titulaire de charge publique en ce qui a trait, entre autres, à une proposition législative ou réglementaire, à une résolution, à une orientation, à un programme ou à un plan d'action. Dans ces situations, le président d'un ordre sera tenu de déclarer ses activités au Registre des lobbyistes.

Par contre, le paragraphe 8, de l'article 5 de la loi considère que les représentations faites auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou de l'Office des professions du Québec et portant sur la législation et la réglementation professionnelle ne sont pas des activités visées par la loi. Concrètement, plusieurs activités des ordres professionnels sont exemptées de l'application de celle-ci; soit :

- les représentations faites auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles;
- les représentations faites auprès de l'Office des professions du Québec;
- les représentations concernant le *Code des professions*, la loi particulière de l'ordre et ses règlements;
- les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire;
- les représentations faites dans un cadre public,
- les représentations faites en réponse à une demande;
- les représentations faites dans le cadre d'un groupe de travail ou un comité avec le gouvernement.

Le Commissaire estime que de nombreux membres d'ordres professionnels ne s'identifient pas spontanément comme lobbyistes, même si certaines de leurs interventions auprès des institutions suggèrent qu'ils soient reconnus comme tels. De plus, dans un communiqué diffusé le 3 mars 2008, le Commissaire reprochait le manque d'implication des ordres professionnels et soulignait que les ordres professionnels devraient se comporter « de façon exemplaire quant au respect de la loi, en ce qui concerne les activités de lobbyisme qu'ils font auprès des corps publics ».

En date du 8 avril 2008, il appert que moins de la moitié des ordres professionnels étaient inscrits au Registre des lobbyistes et, sous chacune de ces inscriptions, on dénombrait très peu de mandats.

Nous vous invitons à prendre connaissance des inscriptions faites par ces ordres au registre. Ces inscriptions sont, pour la grande majorité, exclues de l'application de la loi. À titre d'illustration, on y retrouve des activités d'un ordre auprès de l'Office des professions. Le Collège des médecins du Québec ne peut que constater que les inscriptions et les mandats des ordres professionnels démontrent une mauvaise compréhension des dispositions applicables. Cette situation se comprend facilement, compte tenu de la nature même des ordres professionnels et de la confusion du régime d'exemption applicable aux ordres. Nous ne pouvons que déplorer que l'assujettissement de certains ordres ne se soit avéré dans les faits qu'une formalité sans réel suivi et sans aucune rigueur dans son application. Le Collège n'entend pas faire illusion en s'assujettissant pour la forme tout en omettant de signaler les liens de partenariat qui l'unit aux fins de la protection du public à une multitude de personnes et d'associations publiques et parapubliques.

Faire des représentations au nom de la protection du public, au sens de l'article 23 du *Code des professions*, c'est le quotidien du Collège des médecins.

Vous comprendrez que dans cette perspective, nos représentations gouvernementales se font dans la très grande majorité des cas devant le ministre de la Santé et des Services sociaux et ont pour objet des interventions touchant la qualité des soins médicaux.

Devrait-on enregistrer comme une activité de lobbyisme des recommandations visant la mise en place de contrôle de la qualité dans l'application du Programme québécois de dépistage du cancer du sein?

Devrait-on enregistrer comme une activité de lobbyisme de porter à l'attention du Ministre l'effet sur les soins de santé d'une population d'un conflit médico-administratif dans un établissement?

Devrait-on enregistrer comme une activité de lobbyisme toutes les dispositions prévues par les lois obligeant le Ministre à consulter le Bureau du Collège des médecins pour déterminer telle liste d'activités, telles listes de maladies ou telles opinions ou avis avant d'adopter une loi ou un règlement?

Dans ce dernier cas, nous n'irions pas jusqu'à dire que le Ministre est tenu légalement d'effectuer une forme de lobbyisme à notre endroit. Pourquoi en serait-il différemment lorsque nous émettons des avis au Ministre comme nous sommes légalement tenus de le faire par le Code des professions et la Loi médicale lorsque la protection du public est en jeu? Pourquoi dans notre cas s'agirait-il de lobbyisme? Vous comprendrez notre malaise si vous concluez comme nous, qu'il ne s'agit pas là d'activités de lobbyisme. Or, ce sont ces activités qui occupent la totalité de notre mission.

Le Collège désire attirer votre attention sur l'article 15 de la *Loi médicale*. Cette disposition législative édicte que le Bureau (conseil d'administration) de l'ordre :

« a) donne avis au ministre de la Santé et des Services sociaux sur la qualité des soins médicaux fournis dans les centres exploités par les établissements et sur les normes à suivre pour relever le niveau de la qualité de ces soins; »

« a.1) donne avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, de sa propre initiative ou sur demande de celui-ci, sur la qualité et la sécurité des traitements médicaux spécialisés effectués dans un centre médical spécialisé de même que les normes à suivre pour relever le niveau de qualité et de sécurité de ces traitements; »

Par ailleurs, dans le même sens et même d'une façon plus générale, il ne nous apparaît pas inutile de vous souligner que l'article 36 du projet de loi n° 75, *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives* actuellement à l'étude à l'Assemblée nationale prévoit que les ordres (Bureau) peuvent donner tout avis, qu'il juge utile, au Ministre, à l'Office, au Conseil interdisciplinaire du Québec, aux établissements d'enseignement ou à toute personne ou organisme qu'il juge à propos.

Motifs d'exclusion des ordres professionnels

Tout en reconnaissant les bénéfices qu'apporte une loi sur la transparence en matière de lobbyisme, le Collège des médecins est d'avis que l'assujettissement des ordres professionnels à la loi dans leur mission de protection du public est contraire à la nature même de ces organismes. Nous reconnaissons toutefois que certains ordres puissent effectuer des activités à caractère associatif car ils représentent parfois l'intérêt de leurs membres, ceci pouvant représenter un caractère privé. Peut-être y aurait-il une place pour une application de la loi à géométrie variable pour couvrir ces situations à caractère associatif?

Cette position du Collège des médecins du Québec n'est pas nouvelle. Dès 2005, dans le cadre de l'assemblée des membres du Conseil interprofessionnel du Québec, je manifestais personnellement, à titre de président-directeur général du Collège, mon inquiétude face à une telle législation et ma crainte que son application soit confuse. J'avais proposé la résolution suivante qui a été adoptée à l'unanimité :

« QUE le Conseil interprofessionnel demande au ministre de la Justice, également responsable de l'application des lois professionnelles, l'exclusion des ordres professionnels et du Conseil de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Le comité administratif du Conseil développera des moyens appropriés d'intervention auprès du Ministre et de mobilisation des ordres en soutien à la demande. »

J'ai réitéré ma position auprès du Commissaire au lobbyisme lors d'une rencontre tenue à notre siège social.

La fonction des ordres professionnels, énoncée à l'article 23 du *Code des professions*, est d'assurer la protection du public. Si l'État d'un côté a cru bon de créer les ordres professionnels et leur confier des fonctions de protection du public et de son intérêt, selon nous, il ne doit pas de l'autre côté les assujettir aux exigences de la loi au même titre que les entités à finalité privée.

L'assujettissement complet des ordres professionnels à la Loi sur le lobbyisme aurait certainement des effets pervers et enverrait le message que les interventions des ordres professionnels auprès du gouvernement sont faites dans le dessein d'avantager leurs membres. Si une éducation reste toujours à faire à l'égard de la perception négative que plusieurs entretiennent à l'égard du lobbyisme, c'est aussi vrai en ce qui concerne la mission des ordres professionnels. Je dois combattre tous les jours la perception que le Collège des médecins du Québec est corporatiste. Vous conviendrez avec moi que de nous assujettir à la Loi sur le lobbyisme ne serait certainement pas de nature à faciliter mon travail visant à confirmer notre mission de protection du public. Le Collège des médecins est convaincu que l'assujettissement à la Loi sur le lobbyisme est susceptible d'alimenter cette perception erronée du public à l'égard des ordres professionnels et de leur finalité et de semer une confusion encore plus grande tant parmi les membres de l'ordre que du public.

Il nous apparaît donc plus constructif de renforcer le seul bon et vrai message tant auprès des professionnels que du public, à savoir que les rapports des ordres professionnels avec l'appareil gouvernemental n'a qu'un seul et même but : la protection du public.

Les ordres professionnels sont des créatures hybrides, à la fois délégataires de l'État eu égard au contrôle de l'exercice d'une profession, mais subventionnés par la cotisation annuelle de leurs membres professionnels. Cette dualité a maintes fois causé des difficultés d'interprétation et d'application des lois. Mentionnons, pour ne citer que celles-ci, les Lois d'accès et de protection des renseignements personnels. Il y a un peu moins d'une année, les ordres professionnels se voyaient assujettir à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, mais du même souffle le législateur assujettissait les ordres au régime de protection des renseignements personnels du secteur privé en raison de leur nature spécifique.

Sans vouloir prétendre s'exprimer au nom de l'ensemble des ordres de la santé du Québec, le Collège des médecins est informé que la très grande majorité de ces ordres, notamment l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec, partagent sa position relativement à l'élargissement de la liste des activités non visées par l'application de la loi, afin d'y inclure les ordres en raison de leur mandat de protection du public.

Contrairement à d'autres ordres professionnels qui sont appelés à représenter l'ensemble de leurs membres, ou de certains groupes d'entre eux dans le cadre des négociations de différentes tarifications, les ordres de la santé, de façon générale, et le Collège des médecins d'une façon particulière, ne s'est jamais immiscé dans les divers débats ou discussions concernant les représentations des membres des fédérations de médecins ou de résidents en médecine. Au contraire, dans ce type de dossier, le Collège a toujours rappelé son rôle et sa mission première en pareille matière, soit le respect des normes (déontologiques) auxquelles il est assujetti.

Conclusion

En conclusion, le Collège des médecins du Québec est d'avis :

1. qu'il faut élargir la liste des activités non visées par l'application de la loi, pour y inclure les ordres professionnels, en raison du mandat de protection du public qui requiert des ordres des représentations auprès d'une diversité de titulaires de charge publique, dépassant le seul cadre de relations avec le ministre responsable et l'Office des professions.
2. qu'il faut proposer, aux fins d'élargissement de la liste des activités non visées, un amendement au règlement relatif aux champs d'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, afin d'exclure de l'application de la loi toutes les activités visant la protection du public et de contrôle de l'exercice d'une profession. Le Collège des médecins du Québec ayant comme principale fonction d'assurer la protection du public.

Le Collège des médecins du Québec vous réitère sa disponibilité pour discussion sur les avenues de solution et vous remercie de lui avoir permis de se faire entendre.

Les représentants du Collège des médecins du Québec seront disponibles pour la période de questions qui suit.